

## OBLIGACIÓN DE GARANTIZAR LOS DERECHOS POLÍTICOS BRINDANDO LAS MISMAS OPORTUNIDADES

*Síntesis:* En esta sentencia, la Corte Suprema de la Nación de Argentina resolvió un recurso extraordinario promovido por el Ministerio del Interior y Transporte en contra de la decisión emitida por la Cámara Nacional Electoral, que confirmó lo dispuesto por el órgano de primera instancia en el sentido de otorgar un amparo a la Alianza UNEN (coalición política) con el fin de obtener financiamiento público para la impresión de todas sus boletas de precandidatos, y no solamente una, como pretendía la autoridad recurrente.

El Ministerio del Interior y Transporte argumentó que en el presente caso, la interpretación del artículo 32 de la ley 26.571 debía ser aquella que permitiera la asignación de recursos para la impresión de una boleta por elector, es decir, por agrupación política, y no como pretendía la alianza política: una impresión por cada una de las cuatro listas de precandidatos internos. Por tanto, la problemática del caso consistía en resolver si el artículo señalado anteriormente autorizaba o no la asignación de recursos para las diversas listas de precandidatos de la agrupación política.

En ese sentido, la Corte Suprema de la Nación estableció que la interpretación del artículo 32 debía ser acorde al objetivo que la ley 26.571 perseguía: el mantenimiento de la pureza del sufragio en la democracia representativa. La Corte señaló que la Constitución consagraba la democracia representativa como la forma de gobierno de la República, y en consecuencia, tanto de la ley fundamental como de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se desprendían los derechos políticos. De esa forma, el Tribunal hizo alusión al caso *Castañeda Gutman* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la cual se estableció que el respeto a los derechos políticos no solo implica una conducta negativa del Estado, sino también la obligación de crear condiciones necesarias para la participación efectiva, ya que sin la existencia de las mismas, los derechos serían simplemente inoperantes.

Derivado de lo anterior, el Tribunal señaló que el sufragio, como derecho político, implica la selección y elección de candidatos a cargos de representación popular. Igualmente, de acuerdo con la Corte, este derecho abarca tanto las elecciones primarias como las elecciones generales, es decir, abarca el pro-

## OBLIGACIÓN DE GARANTIZAR LOS DERECHOS POLÍTICOS...

ceso que inicia con la selección de candidatos por las organizaciones políticas y finaliza con la elección de los representantes en las elecciones generales.

En ese sentido, la exteriorización de la voluntad dentro de un marco democrático representativo se da a través de diversos instrumentos, como lo es la boleta, que resulta indispensable en la selección de candidatos debido a que las elecciones primarias son, como se mencionó previamente, el inicio de un proceso que culmina en las votaciones generales.

Visto lo anterior, la Corte Suprema estableció que la ley 26.571 busca limitar el financiamiento privado para generar un marco de igualdad entre los diversos actores políticos. El Estado debe proveer las condiciones necesarias para garantizar la igualdad durante el proceso electoral y, en particular, en los diversos mecanismos propuestos para ello, como lo es la boleta, que brinda confianza y seguridad jurídica en el sistema electoral.

En consecuencia, la Corte Suprema determinó que el artículo 32 de la ley 26.571 debía ser interpretado de tal suerte que se diera efectividad al derecho del elector y a la democracia representativa, además de dar cumplimiento a los fines establecidos en la ley, a saber: el fortalecimiento y promoción de la participación ciudadana y la limitación del financiamiento privado con el objeto de obtener mayores condiciones de igualdad entre las instituciones políticas. Por lo anterior, la Corte no atendió a lo reclamado por el Ministerio del Interior y ordenó el otorgamiento de los recursos para la impresión de todas las boletas de precandidatos de la alianza política.

La Corte Suprema argentina basó sus consideraciones en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la interpretación que realizó la Corte Interamericana de Derechos Humanos de esta norma en el caso *Castañeda Gutman vs. México*.

La sentencia contiene un voto disidente.

## OBLIGATION TO GUARANTEE POLITICAL RIGHTS BY PROVIDING THE SAME OPPORTUNITIES

*Synopsis:* In this decision, the Supreme Court of Argentina resolved an extraordinary appeal by the Ministry of the Interior and Transport from a decision issued by the National Electoral Chamber, which affirmed that agency's first instance decision to authorize the UNEN Alliance (a political coalition) to obtain public financing for the printing of all of its primary ballots, and not just one, as sought by the appellant authority.

The Ministry of the Interior and Transport argued that Article 32 of Law 26,571 should be interpreted to permit the allocation of resources for the printing of one ballot per elector, that is, per political association, and not the printing of each one of the four lists of internal primary candidates, as sought by the political alliance. Therefore, the issue in the case was whether or not the aforementioned article authorized the allocation of resources for the political association's different lists of primary candidates.

The Supreme Court of the Nation held that Article 32 must be interpreted in accordance with the objective pursued by Law 26,571: maintaining the purity of suffrage in a representative democracy. The Court stated that the Constitution enshrined representative democracy as the Republic's form of government and, consequently, political rights were derived from both the fundamental law and the American Convention on Human Rights. The Court alluded to the *Castañeda Gutman* case, in which the Inter-American Court of Human Rights established that respect for political rights implies not only negative conduct by the State, but also the obligation to create conditions necessary for effective participation, since without these conditions the right would simply be inoperative.

Based on the foregoing, the Court held that suffrage, as a political right, involves the selection and election of candidates for positions of popular representation. It also held that this right encompasses primary elections as well as general elections; that is, it encompasses the process that begins with the selection of candidates by political organizations, and ends with the election of representatives in general elections.

Thus, the externalization of will within a representative democratic framework occurs through various instruments, such as the ballot, which is indis-

## OBLIGACIÓN DE GARANTIZAR LOS DERECHOS POLÍTICOS...

pensable in the selection of candidates due to the fact that primary elections are, as previously mentioned, the beginning of a process that culminates in general voting.

Given the above, the Supreme Court established that Law 26,571 seeks to limit private financing in order to create a framework of equality among different political actors. The State must provide the conditions necessary to guarantee equality during the electoral process and, in particular, in the different mechanisms proposed for it, such as the ballot, which provides confidence and legal security in the electoral system.

Consequently, the Supreme Court held that Article 32 of Law 26,571 must be interpreted in such a way as to ensure the effectiveness of voters' rights and representative democracy, as well as to fulfill the purposes established in the law, namely: strengthening and promoting citizen participation, and limiting private financing in order to obtain greater conditions of equality among political institutions. Therefore, the Court rejected the Ministry of the Interior's claims and ordered the granting of resources for the printing of all of the ballots for the political alliance's primary candidates.

The Supreme Court of Argentina based its considerations on Article 23 of the American Convention on Human Rights, and the interpretation of this provision given by the Inter-American Court of Human Rights in *Castañeda Gutman v. Mexico*.

The decision contains a dissenting vote.

## CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

### ARGENTINA

### RECURSO DE HECHO

### ALIANZA UNEN - CF EL ESTADO NACIONAL MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE SI PROMUEVEN ACCIÓN DE AMPARO.

### SENTENCIA DE 14 DE JULIO DE 2015

...

Vistos los autos; Considerando:

1º) Que la Alianza UNEN, distrito Capital Federal, inició una acción de amparo a fin de que se ordene al Estado Nacional otorgar, con motivo de las elecciones primarias abiertas del 11 de agosto de 2013, los recursos necesarios para imprimir una boleta por elector registrado en el distrito para cada una de las cuatro listas oficializadas de precandidatos a diputados y senadores nacionales que compiten entre sí dentro de dicha agrupación política.

Sostuvo que es manifiestamente ilegal la decisión de la autoridad estatal de asignar el monto que únicamente cubre el costo de las boletas equivalente a una de las listas de precandidatos (disposición de la Dirección Nacional Electoral 103/2013), pues, al establecerse esa restricción, las listas de la alianza no participan en condiciones de igualdad con las nóminas de precandidatos de las demás agrupaciones políticas que solo presentan una lista. Indicó que la cantidad reclamada es un presupuesto mínimo indispensable para que la lista participe en la competencia electoral y que el elector pueda expresar su opción política (fs. 1/10 del expediente principal, al que también se refieren las remisiones efectuadas *infra*).

2º) Que, corrido traslado a fs. 34, el Estado Nacional sostuvo que la demandante ha pretendido, sin fundamentos significativos, que el régimen de financiamiento público asigne fondos en una medida no contemplada por la norma, trasladando a las listas internas de una agrupación los derechos que

## OBLIGACIÓN DE GARANTIZAR LOS DERECHOS POLÍTICOS...

la ley reconoce sólo a la agrupación política en su conjunto, por lo que este costo proveniente de la participación electoral de más de una lista debe ser absorbido por el financiamiento privado que debe proveerse a la agrupación (fs. 38/48).

3°) Que la Cámara Nacional Electoral, al confirmar el fallo de primera instancia, hizo lugar al amparo (fs. 89/94).

Para así resolver, la alzada destacó la trascendencia que tiene la boleta de sufragio como el elemento físico de soporte de la expresión de la decisión del elector —dado que en ella se materializa su voluntad política en los comicios—, así como la consiguiente responsabilidad del Estado de velar por la efectiva disponibilidad de boletas correspondientes a todas las agrupaciones políticas que hayan postulado candidatos. El *a quo* señaló, también, que los principios interpretativos aceptados para las boletas pertenecientes a las agrupaciones políticas resultan de aplicación para las boletas de las listas de precandidatos de esas agrupaciones, en función del carácter abierto y obligatorio de la elección entre las distintas nóminas oficializadas.

Desde esta visión, la cámara sostuvo que el art. 32 de la ley 26.571, en cuanto prescribe que se “otorgará a cada agrupación política los recursos que le permitan imprimir el equivalente a una (1) boleta por elector”, determina que el Estado debe afrontar los recursos que permitan a la agrupación imprimir —por elector— una boleta de cada una de las listas de precandidatos que compone la oferta electoral dentro de aquella. Agregó que una conclusión distinta significaría que quien participa de la elección primaria es la propia agrupación como tal y no sus listas internas, cuando inequívocamente ello no es así.

4°) Que contra esa decisión el Estado Nacional interpuso el recurso extraordinario (fs. 99/113), cuya denegación (fs. 140/141), dio lugar a la presente queja.

...

7°) Que la cuestión controvertida consiste en determinar si el art. 32, párrafo 20, de la ley 26.571 —en cuanto prescribe que “la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior otorgará a cada agrupación política los recursos que le permitan imprimir el equivalente a una (1) boleta por elector”— habilita a las agrupaciones políticas a percibir por impresión de boletas, como pretende la demandante, el importe equivalente a una boleta por elector para cada lista de precandidatos que oficialicen para participar en las elecciones primarias; o si el derecho reconocido es solo, como postula el Estado Nacional, a la suma correspondiente a una boleta por elector para cada partido, confederación o alianza.

CORTE SUPREMA DE LA NACIÓN, ARGENTINA

8º) Que es doctrina de esta Corte que el entendimiento de una ley debe atenerse a los fines que la inspiran, y debe preferirse siempre la interpretación que los favorezca y no la que los dificulte. Así, una adecuada interpretación de la norma electoral exige privilegiar, entre las posibles, la que respete con mayor fidelidad la eficacia de la libre manifestación de la voluntad política antes que priorizar una solución que pueda evitar conocer la expresión genuina del cuerpo electoral (Fallos: 331: 866).

En este marco, conviene recordar que el fin perseguido por la normativa electoral es mantener —como sostiene esta Corte desde antiguo— la pureza del sufragio como base de la forma representativa de gobierno sancionada por la Constitución Nacional, y reprimir todo lo que de cualquier manera pueda contribuir a alterarla, dando al pueblo representantes que no sean los que ha tenido la voluntad de elegir (Fallos: 9:314).

9º) Que la Constitución Nacional “garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia” y consagra el voto “universal, igual, secreto y obligatorio” (art. 37).

La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece además que todos los ciudadanos deben gozar de “los derechos y oportunidades” (..). “de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”, y “de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores” (art. 23, inc. 10 a y b). Tal como ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “el artículo 23 de la Convención no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término ‘oportunidades’. Esto último implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos.” (“Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos”, sentencia del 6 de agosto de 2008, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, párr. 145)

10) Que el sufragio —conforme lo ha definido esta Corte— es un derecho público de naturaleza política. Tiene por función la selección y nominación de las personas que han de ejercer el poder y cuya voluntad se considera voluntad del Estado en la medida en que su actividad se realiza dentro del ordenamiento jurídico, ya que los que mandan lo hacen en tanto obedecen al orden legal en que fundan sus decisiones y los que obedecen lo hacen en tanto mandan a través de ese mismo orden legal en cuya formación participaron. Esta participación se efectiviza por medio del sufragio, dando sentido al principio de que el pueblo, como titular de la soberanía, es la fuente originaria de todos los

## OBLIGACIÓN DE GARANTIZAR LOS DERECHOS POLÍTICOS...

poderes (“Mignone”, voto concurrente de los jueces Fayt y Petracchi, Fallos: 325:524).

...

12) Que la boleta electoral exterioriza la voluntad del elector y resulta en consecuencia indispensable para ejercer el derecho al sufragio en el marco de un proceso eleccionario que establece a las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias como la “primera contienda ~lectoral integrante de todo un proceso que culminará con el acto eleccionario general” (mensaje 1596/2009 por el cual el Poder Ejecutivo Nacional remitió el proyecto de ley que el Congreso posteriormente sancionó).

13) Que de acuerdo al mensaje citado, la ley 26.571 apunta a limitar. “taxativamente” el financiamiento privado para asegurar un marco de “igualdad de oportunidades” que se entiende como premisa necesaria “en la contienda política de toda democracia moderna”. De modo que cualquiera sea el alcance que el recurrente pretenda otorgar al régimen de financiamiento mixto —público y privado— del sistema de partidos, este debe siempre entenderse dentro del marco constitucional reseñado, que en la organización de los comicios obliga al Estado a garantizar la certeza y seguridad de que el voto pueda ser materialmente emitido a través de la boleta.

14) Que en el marco del reconocimiento de los derechos políticos, la obligación de garantizar su ejercicio “resulta especialmente relevante y se concreta, entre otros, en el establecimiento de los aspectos organizativos o institucionales de los procesos electorales, a través de la expedición de normas y la adopción de medidas de diverso carácter para implementar los derechos y oportunidades reconocidos en el artículo 23 de la Convención. Sin esa acción del Estado, los derechos a votar y a ser votado, simplemente, no podrían ser ejercidos. Los derechos políticos (..) son derechos que ‘no pueden tener eficacia simplemente en virtud de las normas que los consagran, porque son por su misma naturaleza inoperantes sin toda una detallada regulación normativa e, incluso, sin un complejo o aparato institucional, económico y humano (..) que les dé la eficacia que reclaman, como derechos de la propia Convención” (Castañeda Gutman, párr. 159) .

15) Que, de acuerdo con todo lo anterior, y teniendo en cuenta el marco constitucional en que se inserta, el arto 32, párrafo 2º, de la ley 26.571 debe ser interpretado en el sentido de que habilita, a las agrupaciones políticas a percibir el importe correspondiente a una boleta por elector para cada lista de precandidatos que oficialicen para participar en las elecciones primarias.

Esta interpretación resguarda el derecho del elector, es coherente con el fin de garantizar la efectiva vigencia del principio democrático de la representatividad popular y, específicamente, ‘con los propósitos perseguidos por la



CORTE SUPREMA DE LA NACIÓN, ARGENTINA

ley 26.571 —al incorporar las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO)—, de fortalecer y profundizar la participación ciudadana en la selección de los candidatos de cada agrupación política para las elecciones generales, y de limitar la financiación privada para garantizar la igualdad entre las diferentes agrupaciones.

16) ...

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora General, se hace lugar a la queja, se declara admisible el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. (...)